



LA CARRERA
PROFESIONAL
EN ATENCIÓN PRIMARIA

Una reflexión sobre la
Carrera Profesional desde
la perspectiva del Ministerio
de Sanidad y Consumo.
Referencia a la Atención
Primaria

Dra. Consuelo Sánchez Naranjo
DIRECTORA GENERAL DE RRHH DEL MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO

Antecedentes y delimitación del concepto

La necesidad de articular un modelo de carrera en el ámbito sanitario tiene sus antecedentes inmediatos a mediados de los años ochenta como consecuencia, sin duda alguna, de la progresiva consolidación en nuestro país del Estado de Bienestar, una de cuyas manifestaciones principales se asienta en el reconocimiento del derecho a la salud consagrado en la Constitución.

La dimensión y consolidación de los recursos disponibles destinados a la protección y recuperación de la salud de los ciudadanos va adquiriendo una evidente importancia cuantitativa desde la perspectiva del gasto público en su conjunto, constatando en el plano de la realidad lo que el derecho positivo reconocería a través de la Ley General de Sanidad, norma que fijaba los principios básicos del funcionamiento del Sistema Nacional de Salud.

Si bien el concepto de carrera no constituía una de las prioridades de la definición e implementación de las políticas de recursos humanos en el mundo sanitario, no era un concepto del todo extraño en nuestras organizaciones públicas. En efecto, España cuenta con antecedentes históricos que se remontan al siglo XIX y que, de alguna manera, van a estar presentes en la necesidad de articular una carrera para los profesionales que desenvuelven su actividad en nuestros centros sanitarios, los primeros antecedentes normativos que intentan organizar la carrera en la Administración española se sitúan, por los estudios, en la Real Orden de 19 de agosto de 1825, aplicable a los empleados de Hacienda; el Real Decreto de 7 de febrero de 1827, de López Ballesteros, aplicable al mismo personal, o los Decretos de 1 y 8 de enero de 1844, de González Brabo, referidos a los empleados del Ministerio de la Gobernación¹.

Pero una regulación con carácter general de la carrera de los empleados civiles del Estado no tiene lugar hasta la publicación del Real Decreto de 18 de julio de 1852, siendo su configuración inicial un mero mecanismo de ordenación y promoción de los empleados en categorías y escalones, acorde con los objetivos de la época fundados exclusivamente en el principio jerárquico. Bajo estas premisas se van a articular las carreras tra-

¹ Gutiérrez Reñon, Alberto. *La carrera administrativa: evolución histórica y perspectivas*. Documentación Administrativa N° 210-211, INAP, Madrid, 1987.

dicionales en la función pública española, tanto de los empleados civiles como las más típicas y conocidas; es decir, la carrera judicial, diplomática y, evidentemente, la militar.

No obstante, ya en aquella época se advierte la necesidad de introducir elementos de modernización en el reclutamiento, selección y ordenación de los empleados públicos que prestaban servicios al Estado. Así, el Decreto Ley de 26 de octubre de 1868 contiene un preámbulo verdaderamente revelador, donde se habla de «dar entrada al mérito laborioso, inteligente y modesto»².

² Y a este efecto, Alberto Gutiérrez Reñón nos recuerda el importante e histórico preámbulo del Decreto-Ley de 26 de octubre de 1868, del Gobierno provisional de Serrano:

«Las leyes de Presupuestos de 25 de junio de 1864 y 15 de julio de 1865 prescribieron algunas reglas para el ingreso y ascensos en las carreras de la Administración Civil Económica, que más tarde amplió el Reglamento de 4 de marzo de 1866.

Ellas, por sí solas, no bastaron para establecer una legalidad completa que encauzase el desbordamiento de injustificadas aspiraciones; y si pueden considerarse como los primeros, aunque débiles pasos, dados en la organización del personal de la Administración del Estado, no han llegado a satisfacer las justas y apremiantes exigencias que sobre la necesidad de una buena ley de empleados ha manifestado la opinión pública...

Es indudable que la obstinada morosidad en dictar una medida de tan vital interés para el orden y concierto de nuestra Administración se debe al sistema observado por los partidos dominantes de fortalecer sus huestes con el cebo de los destinos públicos, abriendo de este modo profunda sima, en que debían perderse sin provechoso empleo una gran parte de la riqueza pública.

La perturbación así establecida ha lastimado los más altos intereses; por sus medios se ha relajado el sentimiento moral, desarrollando toda clase de absurdas ambiciones, y los servicios del Estado se han visto constantemente comprometidos, encargada su gestión a hombres incompetentes, que en muchos casos carecían hasta de los conocimientos más rudimentarios. Lejos, pues, de ser las carreras de la Administración el campo donde debían florecer las virtudes más sólidas y las inteligencias más elevadas, han servido en unos casos para pagar servicios políticos hechos en beneficio de un partido; en otros para recompensar los particulares prestados a un poderoso, y pocas veces para dar entrada al mérito laborioso, inteligente, modesto...

Tal desorden era insostenible; porque confundidas la política y la Administración, ninguno de estos dos grandes elementos de gobierno funcionaba con independencia.

Era necesario encauzar todo género de aspiraciones, limitar los abusos de poder y emancipar de una vez para siempre los servicios administrativos de la corruptora invasión política. Era necesario dar el paso más seguro en la organización definitiva de la Administración del Estado, que es la formación de una Ley de empleados, que sobre bases justas se haga con el concurso de todas las opiniones legales y sea después practicada con sinceridad».

Ya más próximos en el tiempo, y con el antecedente de la Ley 30/1984, de medidas urgentes de reforma de la Administración Pública, un primer concepto de Carrera Profesional se recoge en el anteproyecto del Estatuto Marco de 1987. Durante los dos últimos decenios se impulsan diversas medidas para poner en marcha la Carrera Profesional, promoviendo diversas acciones de participación de los profesionales y llegándose a acuerdos con las organizaciones sindicales a principios de los años noventa.

Por otra parte, son numerosos los estudios y esfuerzos realizados por todos los actores, desde diferentes organizaciones colegiales, muy especialmente la organización médica colegial, hasta las organizaciones sindicales, pasando por asociaciones y sociedades de carácter científico o profesional, administraciones públicas sanitarias y diversos foros donde se reconoce la necesidad de abordar uno de los elementos esenciales que afectan al desarrollo de las políticas de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud, y desde luego en los múltiples borradores elaborados, a partir de 1987, del Estatuto Marco y de la Ley de Ordenación de Profesiones Sanitarias.

Sin embargo, aun partiendo de un consenso generalizado sobre la necesidad de implantar sistemas de evaluación y desarrollo profesional, es cierto que surgen diferencias a la hora de examinar estudios y reflexiones realizadas, una vez que se van concretando las características definitorias y los principios básicos de la Carrera Profesional, especialmente en lo que respecta al establecimiento de la misma en el ámbito de la Atención Primaria. Por otro lado, los matices en la definición del concepto quedan claros, según sea la organización o actor que los promueve³. Mientras que en unos casos se pone el acento en la carrera como mero sistema de incentivación, en otros se enfatiza su componente de reconocimiento profesional y mecanismo ordenado de promoción.

³ Sirva como ejemplo la idea que se tiene sobre la carrera por la organización médica colegial y por una sociedad científica:

OMC. Conjunto de factores variables que van condicionando cronológicamente la actividad profesional del médico y que implica la capitalización de experiencias y conocimientos que sirven de plataforma a la realización y promoción del mismo. (Documento de trabajo. OMC. Abril de 2002).

SEMFYC. Sistema de incentivación basado en el reconocimiento expreso de categorías obtenido por la dedicación y cualificación alcanzada por el médico de familia (MF) en el ejercicio de las funciones que le son propias. (Grupo de trabajo Semfyc. Febrero de 2004).

A este respecto, la literatura científica define con carácter general tres tipos conceptuales de motivación: intrínseca, extrínseca y trascendental, así como dos tipos de incentivos, los monetarios y los no monetarios. Pues bien, la Carrera Profesional se situaría como motivación extrínseca, ligada al desarrollo profesional de las personas, y como incentivo no monetario, ligado a la promoción y desarrollo de la Carrera Profesional⁴.

De los manuales al uso podría extraerse una definición de «carrera» o de planes de carrera como *instrumentos para la ordenación de los recursos humanos, en atención tanto a los intereses de los individuos como los de la organización, que permiten planificar la trayectoria profesional que puede seguir una persona dentro de la misma, mediante requisitos, reglas y condiciones establecidos con carácter previo*. Como puede apreciarse, dos elementos fundamentales se deducen de este concepto; por un lado, el interés individual cifrado en las expectativas de promoción, dentro del amplio concepto realización personal/profesional, y, por otro, la necesidad de la gestión de los recursos humanos en orden a la consecución de los objetivos de la organización.

Y de dicho concepto puede extraerse, asimismo, las posibles finalidades de un modelo de carrera que, aun siendo múltiples y variadas, conviene destacar muy especialmente, y me refiero al hecho de considerar la carrera como elemento para favorecer la retención de personal clave en la organización, comprometido y motivado, y, en segundo lugar, consagrando un instrumento que posibilite el desarrollo y la realización personal. Ambas perspectivas han sido concretadas en el régimen jurídico vigente, como vamos a ver a continuación.

Marco regulador

Las ya antiguas reivindicaciones que ponían de manifiesto la necesidad de una regulación de la Carrera Profesional en el ámbito sanitario se vieron ratificadas en tres leyes que representan el armazón legislativo vigente en esta materia. Las referidas normas, Ley 19/2003, de 28 de mayo, de

⁴ VVAA, Bases estratégicas del modelo de gestión del Centro de Salud de Son Pisá. Palma de Mallorca, Gerencia de Atención Primaria de Mallorca, 2000.

cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (en adelante, LCC), Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias (en adelante, LOPS) y Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (en adelante, EM), establecen los principios fundamentales ordenadores de la Carrera Profesional del personal del Sistema Nacional de Salud.

Debemos recordar ahora que existían dos posibilidades para implementar la carrera, bien entendiéndola como modelo genérico de aplicación en todos los Servicios de Salud; es decir, fijando sus elementos fundamentales y comunes a todos ellos, especialmente en lo que se refiere a los diferentes niveles, grados o escalones, materias objeto de evaluación y un mismo tratamiento en sus efectos económicos, bien fijando unos principios generales, dejando a las comunidades autónomas la potestad de definir sus propios modelos y articulando un mecanismo de reconocimiento mutuo que garantizara, entre otros aspectos básicos, la libre circulación de profesionales dentro del Sistema Nacional de Salud.

El legislador, como veremos en las siguientes líneas, se ha decantado por la segunda posibilidad, potenciando en toda su amplitud el rasgo descentralizador que caracteriza el funcionamiento de nuestro sistema y reservando a la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud la posibilidad de articular principios y criterios generales de homologación de los sistemas de carrera implantados en los diferentes servicios de salud, a fin de garantizar el reconocimiento mutuo de los grados de la carrera y la libre circulación de los profesionales en el conjunto del Sistema Nacional de Salud⁵.

El concepto legal de carrera recoge, en líneas generales, la perspectiva teórica que anteriormente hemos apuntado en la medida que en la LCC y el EM definen la carrera como derecho de los profesionales, vinculándolo

⁵ Y en este sentido, el artículo 40.3 del EM es definitorio: «La Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud establecerá los principios y criterios generales de homologación de los sistemas de Carrera Profesional de los diferentes servicios de salud, a fin de garantizar el reconocimiento mutuo de los grados de la carrera, sus efectos profesionales y la libre circulación de dichos profesionales en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.»

al mismo tiempo al cumplimiento de los objetivos⁶. Por tanto, se aparta de las definiciones que lo circunscriben a un sistema de incentivos, y se sitúa como un instrumento de más amplio alcance, elemento crucial de la integración y de la implicación del profesional en los objetivos últimos del Sistema Nacional de Salud.

En síntesis, el modelo legal adoptado se apoya en cinco rasgos o características que definen su peculiar naturaleza:

- Es un derecho individual del profesional al servicio del Sistema Nacional de Salud.
- Es un instrumento que se integra en los diferentes sistemas existentes en nuestras organizaciones públicas, dotado de sus propias especificidades.
- Tiene un carácter voluntario, por cuanto se establece que son los propios profesionales los que deben decidir su inclusión en el sistema.
- Es un modelo descentralizado, que atiende a las necesidades y objetivos propios de cada uno de los servicios de salud, sin perjuicio de los mecanismos legales previstos para asegurar los derechos de los profesionales, especialmente en lo que se refiere a la libre circulación.
- Constituye un elemento de motivación de carácter monetario como una de las expresiones del reconocimiento del desarrollo profesional.

Los modelos de carrera puestos en marcha o en fase de implantación han tomado como referencia fundamental de implementación las previsiones que la LOPS efectúa en materia de reconocimiento del desarrollo profesional. Conviene advertir que desarrollo profesional y Carrera Profesional no son conceptos idénticos. Desarrollo profesional es la constatación

⁶ En efecto, el artículo 40 del EM y el artículo 41 de la LCC contienen una redacción prácticamente idéntica: «La Carrera Profesional supondrá el derecho de los profesionales a progresar, de forma individualizada, como reconocimiento a su desarrollo profesional en cuanto a conocimientos, experiencia y cumplimiento de los objetivos de la organización a la cual prestan sus servicios».

de la evolución del profesional sanitario en cuanto a una serie de parámetros determinados en la ley (conocimientos, experiencia en tareas asistenciales, docentes y de investigación, cumplimiento de objetivos, etc.), que le va a permitir un reconocimiento público y expreso a través de un sistema de grados.

Por el contrario, Carrera Profesional es un concepto que, además de integrar el desarrollo profesional alcanzado, siendo innegable su utilización en los modelos implantados o en fase de implantación, pretende convertirse en instrumento básico de ordenación del personal en el seno de las organizaciones públicas sanitarias posibilitando, de esta manera, la consecución de los objetivos últimos de la misma que, en definitiva, giran en el mantenimiento de un Sistema Nacional de Salud que responda a las expectativas y exigencias de los ciudadanos.

Es preciso dejar claro en este momento que la LOPS articula un sistema de reconocimiento de desarrollo profesional aplicable a los centros sanitarios privados y que se adecuará a las previsiones que la propia ley contempla, lo que exige delimitar claramente un concepto y otro. Sólo cabe hablar de Carrera Profesional en el seno de una organización y no es posible fijar vasos comunicantes entre organizaciones sanitarias públicas y privadas pretendiendo una supuesta homologación de carreras, algo incompatible con la esencia del concepto mismo de carrera.

Es este uno de los aspectos esenciales de la regulación de la LOPS que menos ha sido estudiado hasta el momento y que permiten diferenciar claramente los dos conceptos, desarrollo profesional y Carrera Profesional, que a menudo se entremezclan en el análisis de los modelos de carrera que se están poniendo en marcha en las diferentes Administraciones Públicas.

Y llegado este punto debemos afirmar que no existen diferencias que justifiquen la existencia de carreras diferenciadas entre la Atención Primaria y la Atención Especializada más allá de la especificidad de la actividad desarrollada en cada uno de los niveles mencionados y los respectivos condicionantes organizativos, cuestiones que pueden ser perfectamente abordadas en el diseño de los sistemas de evaluación y de sus contenidos,

siempre dentro de las materias generales de evaluación establecidas por la ley centradas en la actividad asistencial, implicación, compromiso con la organización, competencias profesionales, docencia e investigación.

La perspectiva del Ministerio de Sanidad

Entendida la carrera como concepto que se define y aplica en el seno de una organización, la existencia de diferentes profesiones y categorías permite afirmar que los contenidos no deben ser necesariamente homogéneos ni los diferentes niveles organizativos justifican, por sí mismos, modelos asimétricos. En este sentido cabe hablar de la construcción de un modelo de carrera aplicable a los médicos, con independencia del nivel asistencial, del mismo modo que cabe diseñar un modelo de carrera diferente para el personal de enfermería, al margen de su encuadramiento en la Atención Primaria o Especializada.

En un marco de pluralidad competencial, la Carrera Profesional es materia que se establece, articula e implementa por los diferentes servicios de salud de acuerdo con sus propias peculiaridades, respetando los principios generales que se han descrito a lo largo de estas páginas.

Evidentemente, la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud juega aquí un papel fundamental, y al Ministerio de Sanidad, que forma parte de la misma, corresponde la tarea de propiciar, en el seno de dicha Comisión, el debate y la discusión propios de una organización política descentralizada, promoviendo los acuerdos necesarios de ejecución y aplicación del conjunto de normas que regulan el funcionamiento de nuestros servicios de salud.

No debemos olvidar ahora que a esta Comisión compete fijar los criterios generales de homologación de las carreras de los diferentes servicios de salud, a fin de posibilitar el reconocimiento mutuo de los grados alcanzados. Desde esta perspectiva, la estrategia del departamento se orientará principalmente a garantizar la igualdad de oportunidades de los profesionales en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, a evitar que existan discriminaciones entre administraciones sanitarias públicas y

profesionales, garantizando la libre circulación y la movilidad y posibilitando acuerdos en el seno de la Comisión de Recursos Humanos que permitan desarrollar las disposiciones legales en esta materia, cooperando en este sentido con las comunidades autónomas en el establecimiento efectivo de la Carrera Profesional en el ámbito del Sistema Nacional de Salud.

Consciente de su labor impulsora en la Comisión, el Ministerio lleva tiempo trabajando en una propuesta de bases comunes que hagan posible la combinación de diferentes modelos y que aseguren, insisto, ese derecho a la movilidad de los diferentes profesionales. Esta propuesta, actualmente en proceso de análisis y discusión por parte de la Comisión Técnica de Desarrollo Profesional, se articula en torno a tres aspectos:

- Ámbito de aplicación de la Carrera Profesional.
- Grados de la carrera y efectos.
- Evaluación de las competencias.

Por lo que se refiere al primero de ellos, la carrera, sin perjuicio de las previsiones contempladas en el EM, se dirige, en principio, a los licenciados y diplomados, incluidos en los artículos 6 y 7 de la LOPS, que tengan una relación de carácter fijo con la administración sanitaria. Los procedimientos para la implantación de las carreras habrían de haberse iniciado antes de finales de 2007. Después de esta fecha, la implantación de sistemas de carrera se haría extensiva al resto del personal estatutario con el horizonte del año 2010.

En lo que respecta a los grados de carrera, se parte de la base de que sería deseable un principio general de reconocimiento automático de los grados de carrera, con motivo de los traslados que se efectúen como consecuencia de los sistemas generales de provisión de puestos.

Sería deseable, también, la aplicación general del régimen jurídico del servicio de salud de destino, con independencia del reconocimiento de diversos grados que tengan causa en los diferentes servicios de salud.

Parece lógica, y así se recoge en el documento a debate, la utilización de un sistema homogéneo de denominación, es decir, G I, G II, G III y G IV,

en línea con lo establecido por la Ley, independientemente de las denominaciones específicas que pueda determinar la respectiva administración sanitaria (experto, consultor, especialista, señor, etc.). Cualquier nivel por encima de G IV se retrotraería a éste.

En el supuesto de que no se llegara al acuerdo de un reconocimiento automático de los grados, sería necesario consensuar criterios sobre períodos máximos para la obtención de grado, tanto en cada nivel como en cómputo global.

Podría, finalmente, acordarse que el principio de reconocimiento fuera el mérito o condición necesaria para la cobertura de los puestos de trabajo que requieran haber obtenido un determinado grado o bien qué grado mínimo debiera ser exigible para el acceso a los citados puestos de trabajo. Con ello, se lograría profundizar en la necesaria interconexión de la Carrera Profesional y de la organización de los servicios y se sumarían mecanismos de incentivación más allá de los meramente retributivos. No olvidemos que las demandas de los propios profesionales en lo que se refiere a la articulación de una Carrera Profesional no tienen una finalidad directamente ligada a las retribuciones.

En lo que se refiere a los conceptos de reversibilidad y números clausus, también analizados en profundidad desde la perspectiva de cada comunidad autónoma en las que se viene trabajando en modelos de carrera, será cada uno de los servicios de salud quienes determinen la reversibilidad o no de los grados obtenidos en el sistema que hayan implantado. No parece, a priori, que deban establecerse sistemas cerrados de acceso a la Carrera Profesional.

En cualquier caso, se insiste en que, tanto a efectos del reconocimiento automático de grado, como de los efectos en materia de reversibilidad, el personal se sometería al régimen jurídico del servicio de salud donde realice sus funciones el profesional con carácter efectivo.

Las materias de evaluación del profesional establecidas en la ley se estructuran en torno a los conocimientos y competencias profesionales, la formación continuada acreditadas las actividades docentes y de investigación y los resultados de la actividad asistencial del interesado, la cali-

dad de la misma y el cumplimiento de los indicadores que para su valoración se hayan establecido y la implicación en la gestión clínica, debiendo fijar también la Comisión de Recursos Humanos unos criterios comunes para facilitar la homologación de grados.

A partir de las previsiones normativas de las leyes a las que hemos hecho referencia, parece, en conclusión, más que deseable, comenzar a fijar —puesto que ya existen varias carreras profesionales articuladas y otras en tramitación— los diferentes criterios de homologación del sistema de carrera. Así ha sido puesto de manifiesto por todas las comunidades autónomas, cuyas posturas parecen acercarse y avanzar por esta senda que se ha descrito.